

CAPÍTULO II

DE LOS IMPULSOS AL ESBOZO DE UNA POLÍTICA (1960-1989)

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

LOS IMPULSOS CARACTERIZARON el acercamiento argentino a los estados de África en el marco de una política exterior discontinua, en la cual la importancia de las relaciones Sur-Sur y el rol de los estados africanos fueron marginales y desparejos, determinando su bajo perfil. De este modo se explica la ausencia de diseños o estrategias explícitas en las formulaciones generales de política exterior. Por ello, en este capítulo abordaré los variados impulsos desarrollados desde Buenos Aires a través de las tres dimensiones interconectadas de la política exterior, que a efectos analíticos han sido desagregadas en: político-diplomática, económico-comercial, y estratégico-militar.

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

Una de las primeras referencias de la Cancillería con respecto a África data de 1951, cuando se reestructuró internamente ese Ministerio creando la “Subdirección Commonwealth Británico, Asia y África”. Dentro del área se consideraba África al Sur del Sahara, en tanto que África del Norte estaba incluida dentro de Europa y Oriente Próximo. Sin embargo, en 1962 se creó el departamento de África y Oriente Próximo, abarcando todos los países recientemente independizados del continente africano.

El primer antecedente que mostró una voluntad política de aproximación fue el envío en 1960 del entonces embajador argentino ante las

Naciones Unidas, Mario Amadeo, al festejo de las independencias de Zaire (1 y 2 de julio) y de Somalia (5 al 8 de julio)¹. De este modo se comienza a gestar el *primer impulso africano* con la elaboración del “Plan de presencia argentina en África”, que aconsejaba ya en 1961 (cuando sólo 27 estados africanos eran independientes) orientar la mirada argentina hacia el continente. Los fundamentos eran los siguientes:

- el interés de nuestro país por continuar su tradición de universalidad en sus relaciones exteriores con la comunidad internacional y en especial con los países nuevos que llegaban a la independencia;
- la influencia que las nuevas naciones tendrán en el futuro en los organismos internacionales, donde el voto de su bloque será decisivo y por lo tanto hará necesario el mantener las más cordiales relaciones con ellos si nuestro interés es el de acceder a posiciones de prestigio en los organismos especiales de la organización internacional;
- las posibilidades económicas que el mercado africano ofrece para nuestro país no sólo como mercado de producción de materias primas complementarias de nuestra producción natural, sino también como mercado para nuestros productos, tanto naturales como manufacturados. Ya que si bien la economía de esos países continúa en gran parte ligada íntimamente a las naciones europeas y en especial a la de aquellos países bajo cuyo dominio se encontraron, también es cierto que en la natural tendencia de los nuevos estados a ampliar sus áreas de comercialización ha de encontrar la exportación argentina un amplio campo de acción en África (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1961).

La importancia de este plan radica en el hecho de que estos objetivos, presentados tan temprano, pueden considerarse subyacentes en casi todos los impulsos, en el marco de una relación errática. Asimismo, estos objetivos mencionados inspiraron la misión del doctor Juan Llamazares, quien desde el 14 de marzo al 24 de mayo de 1962 recorrió 8 países africanos². Esta misión especial tuvo como objetivo principal

1 Según entrevista realizada por la autora con el embajador Mario Amadeo en Buenos Aires en 1978, este diplomático también realizó una visita en forma privada a Addis Abeba, Jartún y El Cairo.

2 Fue la primera misión oficial enviada a pedido del presidente Arturo Frondizi para expresar el interés de Argentina en una mayor aproximación política y económica con los países africanos, así como para estudiar las posibilidades y conveniencia de una eventual instalación de representaciones diplomáticas. Entrevista con Juan Llamazares, embajador a cargo de la misión, en Buenos Aires, 20 de mayo de 1990.

una acción de promoción comercial y difusión, expresando a las autoridades y sectores representativos de los países que visite, el interés de la Nación Argentina para un mayor acercamiento político y económico con los países africanos y difundiendo el conocimiento de la producción de nuestro país y las características de la misma. La misión especial deberá tener en cuenta que ella instrumenta una política general reiteradamente señalada por el Excelentísimo Señor Presidente de la Nación en el sentido de intensificar y ampliar nuestro comercio con todos los países del mundo [...] Igualmente deberá exponer ante las autoridades de los países que visite la posición Argentina sobre autodeterminación de los pueblos, contra el colonialismo y por la igualdad jurídica de los estados (Llamazares, 1962).

El *segundo impulso* se produjo en 1965, durante el gobierno de Arturo Illia, cuando por Decreto 1.226, del 17 de enero de 1965, se designó al embajador Carlos Alberto Leguizamón para presidir otra misión especial al continente africano. Al analizar estas dos iniciativas de la década del sesenta no se observa otro criterio para la selección de los estados a visitar que la elección de aquellos países percibidos como potencialmente importantes en África (ver Cuadro 1). En ese sentido y contexto se inscribió la creación de varias embajadas en Sudáfrica (en 1960, donde existía una legación desde 1950), Marruecos (1961), Nigeria (1963), Ghana (1963), Argelia (1964), Senegal (1964), Liberia (1964) y Etiopía (1968)³.

Pero estas iniciativas quedaron como intentos aislados hasta que en 1974, durante la presidencia de Juan Domingo Perón, la Secretaría de Estado de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Economía envió una misión comercial a cargo de los consejeros Ramiro Arias⁴ y Rodolfo Potente, *el tercer impulso*⁵. La participación argentina como miembro pleno del Movimiento de Países No Alineados a partir de la Cuarta Conferencia de Argel en 1973, junto al pensamiento de la “Tercera Posición” del presidente citado, enmarcaron esta decisión. Asimismo, a principios de 1974, el entonces ministro de Bienestar Social, José López Rega, había presidido una misión a Libia con objetivos

3 Las embajadas en Ghana y Liberia fueron cerradas en 1968 y 1977 respectivamente.

4 El entonces consejero Ramiro Arias, en su carácter de representante de la Secretaría de Estado de Comercio, había acompañado al embajador Llamazares en la mencionada misión de 1962.

5 Según el informe realizado por los consejeros, “los resultados de las gestiones pueden considerarse satisfactorios; permitirán sin duda una ampliación importante de nuestras relaciones económicas y comerciales con los países visitados; existen buenas perspectivas para la celebración de convenios comerciales y de cooperación económica y técnica con la mayoría de los gobiernos de los países comprendidos en la gira” (Arias y Potente, 1974).

puramente comerciales, continuada por otra, al año siguiente, durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón, en el marco del llamado “Proyecto Libia”, posteriormente muy cuestionado⁶.

Durante el gobierno militar, autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), se produjo el *cuarto impulso*, con el envío de misiones comerciales que firmaron los primeros acuerdos de cooperación con países de África Negra –con la excepción de Gabón que tenía acuerdos desde 1977– en el marco de una preocupación dominante en la política exterior argentina de la época: el cierre de los mercados tradicionales por las políticas proteccionistas de subsidios de la Comunidad Económica Europea. África fue así percibida como un mercado alternativo⁷. Prueba del creciente interés comercial fue el Decreto 2.126/79 por el cual se autorizaba la apertura de consejerías económicas en Sudáfrica, Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Kenya, Libia, Marruecos y Nigeria.

Estas varias misiones (1978, 1979, 1980, 1981) focalizaron la atención en los países árabes norafricanos y en los de la costa occidental. Esta aproximación se desarrolló en el contexto de la llamada diplomacia económica, diferente de la diplomacia burocrática y de la militar, que se desarrollaron entre 1976 y 1983, como ya señalara en el Capítulo 1.

En este período, la más importante tanto por sus objetivos generales, políticos, económicos y estratégicos como por sus resultados fue la Misión Curá, llevada adelante entre el 9 de octubre y el 1 de noviembre de 1980. Integrada por representantes de la Cancillería, el Ministerio de Economía y el Banco Central, tuvo como objetivo

tender un puente entre el Río de la Plata y el Golfo de Guinea, un puente que sirviera para ir desparramando todas las formas posibles de cooperación que pudiera ofrecer nuestro país [...] este puente permitiría consolidar vínculos de amistad existentes y desarrollar un rol político, a la vez que comercial, cultural y tecnológico [...] Pero además de los eventuales mercados, que se abrirían, está de por

6 Los contratos por la venta de productos agropecuarios y automotores y la compra de petróleo libio “encubrían un sobreprecio que fue transferido ilegalmente a los fondos privados de López Rega y otros miembros de su grupo. Con excepción de la compra de petróleo, la mayor parte de las restantes operaciones no fueron cumplidas o se las concretó parcialmente” (Moneta, 1977: 47).

7 Por ejemplo, en 1978, el viaje del subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería tuvo como objetivo explícito “incrementar las relaciones económicas con los países del área con referencia a la colocación de productos argentinos en esos mercados” (*La Nación*, 1978a). “El continente africano ofrece perspectivas de real interés en lo que al campo económico-social se refiere. La ocasión es propicia para que Argentina pueda ganar valiosos mercados consumidores, colocando en ellos no solo bienes agrícola-ganaderos, sino diversidad de productos manufacturados” (*La Capital*, 1978).

medio el prestigio que la asistencia y cooperación técnica y cultural, además de la financiera, pueden reportar a nuestro país en un área hasta la fecha poco aprovechada y hasta marginada de los canales normales comerciales y de cooperación⁸.

Según el informe final sobre la misión, el balance fue evaluado como altamente positivo en variados aspectos. Desde la perspectiva política, por mostrar una presencia en países de África Negra que habían sido descuidados o donde existían vínculos muy débiles, “los cuales constituyen la contracara natural atlántica de América del Sur y revisten una importancia estratégica indudable para el equilibrio del área sur de este océano” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1978). Desde los aspectos económicos, porque se establecieron bases sólidas para incrementar las relaciones comerciales, la cooperación científica, tecnológica, financiera y cultural. Durante la visita africana se firmaron varios convenios de carácter comercial, de cooperación científica técnica, cultural y de cooperación general (ver Cuadro 2).

Sin embargo, a pesar de las recomendaciones emitidas en el mencionado informe sobre los cursos de acción a desarrollar, entre los que se aconsejaba encarar un seguimiento eficaz y constante de todas las acciones a emprender o ya emprendidas, el esfuerzo realizado se diluyó por la falta de coordinación entre las diferentes agencias del Estado. También hubo dispersión de esfuerzos porque las sucesivas misiones no continuaron ni profundizaron lo hecho por la anterior. Esta afirmación pudo constatarse cuando, en el mismo año, fue enviada una segunda misión presidida por el director nacional de Promoción Comercial junto a representantes del sector público, privado y académico⁹ (ver Cuadro 1).

En 1982, con la crisis de Malvinas, los estados de África, que hasta entonces habían sido considerados marginales en la política exterior argentina, recibieron varias misiones políticas de buena voluntad e invitaciones a los jefes de Estado para visitar Buenos Aires, a los efectos de lograr su apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando se tratara el asunto Malvinas¹⁰. Este *quinto impulso* convirtió a los estados africanos en objeto de “uso diplomático”.

8 Entrevista con Mario Quadri Castillo, ministro de la Cancillería argentina, integrante de la Misión Curá, realizada en Buenos Aires, 10 de noviembre de 1980.

9 La discontinuidad y desconexión entre ambas visitas fue observada por la autora, quien integrara el equipo de la segunda misión realizada entre el 23 de noviembre y el 7 de diciembre de 1980. Nótese que, aunque esta última tuvo carácter eminentemente comercial, por primera vez se incluyó a representantes de universidades argentinas.

10 Entrevista con el embajador Iván Villamil Morel, quien en agosto de 1982 realizara una misión de buena voluntad a varios estados africanos para informarles la posición a sustentar por Argentina en la ONU sobre el tema Malvinas. Realizada en Buenos Aires en abril de 1983.

El mencionado bajo perfil quedó demostrado no solamente por estas acciones aisladas, sino por el hecho de que, hasta la llegada de la democracia en 1983, Argentina no envió a los países africanos representantes de alto nivel (presidente o ministro de Relaciones Exteriores)¹¹, en tanto la contraparte africana pudo mostrar los viajes del presidente de Gabón, Omar Bongo en 1977 y de altos funcionarios de Nigeria, Guinea Ecuatorial y Gabón (ver Cuadro 1).

Así como la práctica diplomática regular muestra que votos africanos y mercados aparecen subyacentes a los impulsos, existe otro tema que podría ser considerado una constante –que trataré por separado por su contenido específico– y que se mantuvo hasta la década del ochenta: es lo que llamo *política dual* para Sudáfrica y *política ambigua* para con los países africanos en relación al régimen del *apartheid* en Sudáfrica (Lechini, 1995: caps. III y IV).

La política dual consistió en mantener un discurso y una acción multilateral condenatorios del *apartheid* y buenas relaciones bilaterales con el gobierno blanco sudafricano. La política ambigua procuraba no tomar actitudes radicales en relación a Pretoria y esquivar las demandas africanas de ruptura de todo tipo de relaciones con el gobierno blanco sudafricano –tema siempre presente en sus agendas externas.

EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALFONSÍN (1983-1989)

En la década del ochenta el proceso de democratización proporcionó un marco propicio para el redimensionamiento de las relaciones con los estados africanos, produciéndose así el impulso más intenso y fructífero, que implicó un intento más o menos sistemático de esbozo de un diseño de políticas. A partir de 1983, tanto el gobierno del presidente Raúl Alfonsín como el del presidente Carlos Menem optaron por estructurar –desde perspectivas opuestas– una política más definida frente a Pretoria por una parte, y frente a los países africanos por otra. Hasta la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno racista sudafricano, el 22 de mayo de 1986, los sucesivos gobiernos argentinos habían mantenido una política “ambigua”, “de equilibrio” aparente entre los países de la llamada África Negra y Sudáfrica, cuando en realidad existían fuertes lazos con el gobierno blanco, particularmente durante el último gobierno militar. El equilibrio, en todo caso, fue dado por las esporádicas misiones enviadas a los países de África del Norte o a los países de la costa occidental africana.

11 Aunque fueran señaladas las escalas técnicas en Kenya en 1980 y en 1983 de los entonces presidentes Jorge Videla y Reynaldo Bignone en sus respectivos viajes a China e India, las mismas no pueden considerarse visitas oficiales, ya que no implican una actitud política de aproximación.

Durante la administración de Alfonsín se produjo un período de mayor aproximación a África Subsahariana, vinculado a una recomposición de las líneas de política exterior argentina y al redimensionamiento del papel de los No Alineados. El gobierno argentino creía que era posible una alianza con los países del Sur –y entre ellos los africanos– como una instancia para conseguir espacios de poder relativos a partir de políticas cooperativas y de concertación.

Aunque en las prioridades de la política exterior argentina de entonces EE.UU., América Latina y Europa aparecían en primer orden, también se consideró como objetivo importante el fortalecimiento y ampliación de las relaciones internacionales con los países en desarrollo y la participación activa en los temas de la problemática Norte-Sur. Esta decisión surgió como consecuencia de definir a Argentina como un país “occidental, no alineado y en vías de desarrollo, tres elementos básicos de nuestra realidad nacional a partir de la cual construimos nuestra vinculación con el mundo” (Caputo, 1986). Según Ricardes (1986), Argentina había perdido influencia en la comunidad internacional y necesitaba del apoyo del mundo en desarrollo para ampliar sus bases de legitimidad jurídica, moral y política en defensa de sus propios objetivos e intereses, pues cuanto más débil es un Estado, más necesita un ejercicio activo de su diplomacia multilateral.

Los militares en el poder habían mantenido un bajo perfil en las relaciones con los países subdesarrollados y en los temas Norte-Sur y Sur-Sur de la agenda de política externa. Con motivo del conflicto por las islas Malvinas, a fin de conseguir el apoyo de estos países, se intentó cambiar de posición en foros multilaterales que se habían ignorado, pero el discurso resultó poco creíble. Este nuevo viraje hizo más difícil al gobierno democrático la tarea de probar la existencia de verdaderos cambios en la percepción argentina sobre el rol de los No Alineados en el ámbito de la problemática Norte-Sur. Cuando un Estado es percibido como imprevisible, o poco confiable, en general no se toma en consideración qué tipo de gobierno tiene.

El gobierno de Alfonsín había propuesto una participación activa en el Movimiento de Países No Alineados “porque compartimos plenamente los principios que lo inspiran”, un no alineamiento que “debe recuperar sus ideas y sus concepciones fundamentales [...] activo, cuyo objetivo sea evitar que el conflicto global invada las sociedades nacionales” (Caputo, 1986). En consecuencia, y en ese contexto, se comenzó a redimensionar el rol de los países africanos y a considerar la necesidad de elaborar una estrategia de aproximación permanente, apoyada en la cooperación científico-tecnológica.

EL LUGAR DE ÁFRICA: DISCURSO Y ACCIONES

Al reorientar la política exterior el gobierno de Alfonsín se propuso elevar el perfil de la participación argentina en África, especialmente en la región

Austral, y avanzar en el diseño de una política africana. Durante este período, la Cancillería realizó sustanciales progresos en el mejoramiento de las relaciones políticas con el continente africano.

Aunque estos países no estaban en las prioridades de la agenda externa –como lo prueban los discursos sobre política exterior global, en donde no son mencionados– tenían un lugar en el marco de las estrategias de reinserción internacional de Argentina. El creciente interés del gobierno por África puede demostrarse a través de los discursos específicos y de las acciones.

En el ámbito multilateral, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 1984, el presidente Alfonsín¹² declaró:

África es un continente hermano de América Latina, cuyas aspiraciones y reclamos compartimos [...] por ello Argentina muestra su preocupación por la gravísima situación económica actual de algunas regiones de África, provocada por una persistente sequía y por la carencia de recursos indispensables para lograr un crecimiento y desarrollo autosostenido. África debe recibir el apoyo solidario de toda la comunidad internacional para superar esta crisis de imprevisibles consecuencias [...] Hoy no podemos dejar de expresar nuestra profunda preocupación por la situación de África meridional, en la que subsisten estructuras coloniales y de discriminación racial, en violación del derecho y la moral internacional [...] Namibia debe ser independiente de una vez y para siempre. El injusto sistema del *apartheid* debe ser eliminado definitivamente. Quienes lo sufren, seguirán contando con el apoyo del mundo civilizado (*La Nación*, 1984a).

Asimismo, con motivo de la visita del presidente de Zaire, Alfonsín afirmó: “el África representa para los argentinos un desafío [...] por ello nuestro gobierno se ha empeñado en modificar ese estado de cosas y en ese esfuerzo se inscriben los pasos emprendidos en estos últimos años por la Argentina” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1987a). Respecto a la posición argentina frente a Sudáfrica, el presidente manifestó que “la eliminación del colonialismo en todas sus formas y del régimen del *apartheid*, son claros objetivos de la política internacional argentina, participando en forma activa dentro de la comunidad internacional para el logro de dichos fines” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1987a).

Su canciller, Dante Caputo, había comenzado el diseño de una política africana que tuviese en cuenta las características peculiares de

¹² Alfonsín fue el segundo presidente argentino que expuso la política internacional de Argentina en el plenario de la Organización Mundial. El presidente Arturo Frondizi había participado en la Asamblea General el 27 de septiembre de 1961.

la región, otorgando relevancia al crecimiento de las relaciones políticas, tanto en los ámbitos multilaterales como bilaterales, como condición necesaria para un crecimiento selectivo de las relaciones comerciales¹³. Este interés también se explicitó en una entrevista periodística en diciembre de 1986. Al preguntarle sobre algún defecto en el cumplimiento de su gestión, el canciller manifestó que hubiese deseado aplicar un mayor énfasis en las relaciones con África, advirtiendo que en el futuro pondría todo su empeño en el estrechamiento de relaciones con ese continente (*La Nación*, 1986a). Al año siguiente reiteró que “la política exterior argentina pondría énfasis en sus relaciones con África Subsahariana” (*La Nación*, 1987a; 1987b).

En paralelo al mejoramiento de las relaciones políticas con África, aumentaron las expectativas de lograr un incremento en las relaciones comerciales en el marco de la cooperación Sur-Sur, que aparecen claramente diseñadas por el entonces director del Área de África y Oriente Próximo:

Nuestra política responde a la consecución de tres objetivos fundamentales: mantener relaciones de amistad y cooperación con todos los países, expandir los mercados para la colocación de nuestros productos tradicionales y no tradicionales y coordinar nuestras posiciones con esos países en los foros internacionales en todas aquellas cuestiones donde tenemos intereses en común¹⁴.

La voluntad gubernamental de dar una imagen acorde con el nivel discursivo se explicitó particularmente en la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, definiendo una postura largamente reclamada por los africanos y los No Alineados. Pero además se mostró interés por desarrollar acciones diplomáticas, como las misiones enviadas a África, la apertura de nuevas embajadas¹⁵, la firma de convenios, la donación de alimentos¹⁶ y las actividades de cooperación científica y tecnológica (ver Cuadros 1 y 2).

En el ámbito de las visitas argentinas a nivel presidencial y ministerial, debe mencionarse el viaje del presidente Alfonsín a Argelia en octubre

13 Según un informe interno de la Dirección África de la Cancillería de 1986, “África ofrece una amplia gama de posibilidades para los sectores productivos de la Argentina”.

14 Entrevista con Vicente Espeche Gil, embajador a cargo del Área de África, Buenos Aires, abril de 1987.

15 Durante este período se creó la embajada argentina en Zimbabwe (1985) y se proyectó la apertura de la de Angola con la intención de mantener una presencia más activa en África Austral, aunque ello nunca se concretó por la guerra civil en ese país. También en 1986 se establecieron relaciones diplomáticas con Seychelles.

16 El gobierno argentino efectuó las siguientes donaciones de trigo: en 1985, a Mozambique; en 1986, a Botswana, Lesotho y Zambia; y en 1987, a Mozambique, Zambia y países de la SADCC.

de 1984 –que se constituyó en la primera visita oficial de un jefe de Estado argentino a África– y su asistencia a la cumbre de los No Alineados en Zimbabwe (Harare, septiembre de 1986). También, Caputo fue el primer canciller que realizó un viaje por África Subsahariana en 1988, del 8 al 23 de abril, en el marco del cual visitó Angola, Costa de Marfil, Ghana, Gabón y Cabo Verde. El canciller otorgó relevancia política a los países africanos tanto en las instancias bilaterales como en las multilaterales. Visitó Argelia (diciembre de 1984) y Marruecos (1985), y estuvo en Angola en 1985, en la reunión preparatoria de la cumbre de los No Alineados, y en Harare (1986). Asimismo habló en nombre del Grupo de los Ocho en Addis Abeba, en el aniversario de la creación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), el 25 de mayo de 1988, frente a todos los representantes del continente africano. Si bien estos dos últimos viajes estuvieron muy relacionados con su candidatura a la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no dejaron de ser sustancialmente positivos en el ámbito del mejoramiento de las relaciones argentino-africanas¹⁷.

Como contraparte, visitaron Buenos Aires cinco presidentes: de Argelia, Chadli Benjedid (1986); de Zaire, Mobutu Sese Seko (1987); de Cabo Verde, Arístides Pereira (1987); de Mozambique, Joaquim Chissano (1988); y de Mali, Moussa Traoré (1989). Asimismo, se recibieron las visitas del secretario general de la OUA (1988), el alto dirigente de la Organización del Pueblo del África Occidental (SWAPO por sus siglas en inglés) Adimba Toivo ia Toivo (1985), ministros de Asuntos Extranjeros, y otros funcionarios de alto rango (ver Cuadro 1).

A nivel institucional, y teniendo en consideración la complejidad y la diversidad de los problemas del continente africano, en 1987 se reestructuró en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la Dirección de África y Cercano Oriente, transformándola en Dirección de África del Norte y Medio Oriente (DANMO) y Dirección de África Subsahariana (DIASA). Además, en ese mismo ministerio se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional, con la idea de fomentar la cooperación Sur-Sur. Esta cooperación, concebida como una complementación de los canales ya establecidos de la cooperación Norte-Sur, habilitaría la posibilidad de desarrollar las vinculaciones entre los países de América Latina y de África. El objetivo era activar la cooperación técnica con los países de África a fin de viabilizar aproximaciones para la apertura de

17 Estas dos visitas a África realizadas por Caputo en 1988, y no la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, como algunos analistas suponen, tuvieron como objetivo sumar votos para obtener la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1988. Sin embargo, por el sistema de votaciones propio de esa elección, no pueden confirmarse, si no sólo suponerse, las posiciones de algunos países africanos.

mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados (Weiner, 1986).

En consecuencia, la Cancillería argentina firmó un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del cual envió y recibió misiones de cooperación científica y tecnológica:

considerando la necesidad de promover, desarrollar y fortalecer la cooperación técnica y económica entre Argentina y los países africanos en el marco de la cooperación técnica entre los países en desarrollo, y también considerando que el gobierno democrático de Argentina, que llegó al poder en diciembre de 1983, ha establecido como uno de los objetivos principales de su Política Exterior fortalecer sus lazos de cooperación técnica y económica con otros países en desarrollo, y que desde esta perspectiva, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) es considerada como una parte integral de la política exterior del Estado, y no sólo como un mecanismo adicional para encauzar la cooperación técnica (PNUD, 1986).

Para ponerlo en práctica, se enviaron y se recibieron misiones de cooperación científica y tecnológica. En 1986 se dirigieron a los estados africanos dos misiones de cooperación, cinco en 1987, y dos en 1988. Entre 1987 y 1988 se realizaron en Argentina –con eje en Buenos Aires, pero incluyendo diversas regiones del país– cuatro seminarios argentino-africanos para incentivar la cooperación técnica en áreas específicas, contando con el apoyo de organismos nacionales altamente capacitados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Estos seminarios fueron organizados con la idea de ofrecer cooperación técnica horizontal con objetivos puntuales. El primero apuntaba a la cooperación agropecuaria, destinado a países angloparlantes y a funcionarios de la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del África Austral (SADCC por sus siglas en inglés) –incluyendo así a Angola y Mozambique. El segundo, también de desarrollo agropecuario, fue orientado a países francófonos¹⁸. Un tercero¹⁹, destinado a difundir el uso y mantenimiento de maquinaria agrícola, convocó a países hispa-

18 El objetivo de ambos era lograr que funcionarios de alto nivel de los ministerios de Agricultura y Agencias de los países africanos conocieran la tecnología disponible en las instituciones públicas y privadas argentinas vinculadas con la producción agropecuaria así como los organismos dedicados a la investigación y extensión rural.

19 Para que conocieran la tarea del gobierno y de las instituciones privadas argentinas respecto a la investigación, el uso, el mantenimiento y los servicios de extensión vinculados con la maquinaria agrícola y tuvieran una primera impresión de la industria del sector. Asimismo para mejorar la capacidad de técnicos africanos dedicados al entrenamiento de personal de extensión en el uso y el mantenimiento de maquinaria agrícola.

no-lusoparlantes, los cuales también participaron del último, referido a técnicas demográficas²⁰. Fueron invitados funcionarios de máximo nivel, con capacidad de decisión sobre proyectos de cooperación técnica y de desarrollo en materia agropecuaria y forestal.

Es de lamentar que con el cambio de gobierno en 1989 y los consecuentes cambios de prioridades externas se abandonara el seguimiento de este tema, diluyéndose así esta interesante iniciativa.

Para cerrar el análisis de esta dimensión vale recordar que la política africana de Caputo no escapó a las tradicionales prácticas en el proceso decisorio. Aunque su diseño fue elaborado “por lo alto”, no se observaron coincidencias básicas entre el Ministerio de Economía (Secretaría de Industria y Comercio Exterior y Banco Central) y la Cancillería respecto a prioridades, selección de países y financiamiento para las exportaciones a África. Hubo desconexión intra-burocrática, la cual también se reflejó en la ausencia de fluidez en las relaciones verticales y horizontales entre todas las agencias con algún tipo de competencia en el asunto africano (aunque esta situación no es propia del área, ya que se reproduce en gran parte en la estructura decisonal argentina). Por tanto, se perciben diferentes grados en cuanto al rol y la importancia de África en las áreas política y económica del gobierno, y también entre los decisores de políticas y los cuadros intermedios. A esto debe agregarse que tanto las estrategias como las acciones estuvieron condicionadas por el perfil que le correspondía al continente africano en el marco de las prioridades externas de aquel momento.

LA DIMENSIÓN MULTILATERAL DE LA POLÍTICA

En el ámbito multilateral, la posición argentina en el período bajo estudio se enmarcó en las líneas generales del llamado “paradigma globalista”, en cuyo contexto mantuvo una postura acorde con cinco principios básicos: la universalidad de las relaciones diplomáticas, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en asuntos internos, el apoyo a los procesos de descolonización, y el rechazo a toda forma de discriminación racial. En esta dimensión no existieron impulsos, privativos de las relaciones bilaterales.

En consecuencia, sin pretender realizar un análisis detallado, y a modo referencial, a continuación comentaré brevemente las posiciones argentinas en la Asamblea General de las Naciones Unidas en algunos

20 Para capacitar a los participantes en el manejo de los conceptos básicos y en la aplicación de técnicas apropiadas de análisis demográfico, para aprovechar la información sociodemográfica existente en los países y/o posibilitar el desarrollo de nuevas fuentes que se adecuaran a la organización social de los países representados.

temas importantes para los estados africanos –sobre los cuales estos requerían apoyo– y en la cuestión Malvinas –asunto sobre el cual Argentina buscó la colaboración africana y mantuvo hasta el gobierno de Menem un reclamo permanente por su soberanía. Utilizo este caso testigo por la relevancia de dicho ámbito multilateral como espacio político y de encuentro permanente con los representantes de los estados africanos. Asimismo, porque en ese foro mundial se discutió y trabajó para resolver –no siempre con éxito– los problemas que afectan al continente africano: colonialismo, racismo y subdesarrollo²¹.

En la Asamblea General la posición argentina se encuadró en las líneas generales seguidas por el grupo latinoamericano en asuntos que hacen al colonialismo y al subdesarrollo. Este grupo ha jugado un importante papel de apoyo al grupo afroasiático, no sólo respaldando los procesos de liberación nacional, sino también actuando como puente o vínculo de entendimiento entre las potencias coloniales y África. Los africanos muchas veces han descansado en el papel de América Latina para partir de posiciones más extremas que las que hubieran tomado de no existir este factor de entendimiento entre sectores fundamentalmente alejados (Ruda, 1967).

Con respecto al colonialismo, durante los primeros años de funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Argentina apoyó explícitamente la admisión de nuevos miembros, particularmente aquellos que iban adquiriendo su independencia como consecuencia de la labor positiva del Consejo de Administración Fiduciaria. Alegaba que “los nuevos estados en proceso de consolidación, en la conquista de la total soberanía política e independencia económica tienen derecho a participar en la organización internacional en igualdad soberana” (Naciones Unidas, 1953: 189).

En la década del sesenta, con la Resolución 1.514 sobre Descolonización de la Asamblea General, Argentina “se enorgullece de su tradición contraria al colonialismo, tradición cuyas raíces se hunden en los orígenes mismos de su independencia” (Naciones Unidas, 1956: 234). Pero muestra una posición moderada en su condena a las potencias coloniales, habida cuenta de las tradicionales vinculaciones especiales con los estados de Europa. Si bien se presentaba como defensora del principio de libre autodeterminación de los pueblos y contra el colonialismo, “expresa su reconocimiento por la noble actitud de Francia y del Reino Unido

21 Para la política de Argentina con respecto a África en la ONU se han considerado los discursos de los señores ministros de Relaciones Exteriores y Culto y de los representantes Permanentes ante las Naciones Unidas, o jefes de delegación, en las Sesiones Plenarias de la Asamblea General, utilizando la siguiente documentación: Misión Permanente ante Naciones Unidas (1946-1980); y Naciones Unidas (1946-1978).

que facilitaron con su conducta ecuaníme la adopción de esas fórmulas” (Naciones Unidas, 1956: 17). Esta idea se mantuvo cada vez que se discutió el proceso de descolonización, reconociendo que las metrópolis se habían preocupado por solucionar los problemas que se les planteaban a los nuevos estados al iniciar una vida independiente, ya que

se hallaban ante un esqueleto de organización administrativa y social, ante el gravísimo problema de la carencia de dinero, de técnicos y funcionarios capaces, pues junto a la emancipación suele producirse una fuga de capitales, de antiguos residentes, de funcionarios metropolitanos temerosos todos del caos, que suele a veces acompañar estos movimientos emancipatorios (Naciones Unidas, 1962: 174).

Asimismo sostuvo una posición conciliatoria entre colonia y metrópolis –separándose de cualquier posición de crítica extrema– cuando se pronunció “contra aquéllos que usan la ocasión del acceso del nuevo país a la vida independiente o su incorporación a Naciones Unidas, para lanzar una violenta diatriba contra el régimen colonial, en general o contra la antigua potencia metropolitana de ese país”, porque “el tránsito del colonialismo a la independencia se opera sin la oposición o más aún, con la estrecha cooperación de las potencias dominantes, ya que el desarrollo económico y técnico del país dominante requiere, muchas veces, que los vínculos amistosos entre unos y otros continúen” (Naciones Unidas, 1960: ítem 145).

Desde su posición como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y en la Asamblea General, alabó la intervención de las Naciones Unidas en la Operación Congo, un tema álgido y muy discutido en el organismo internacional, pero “abriga la esperanza de que ese tipo de cuestiones pueda ser resuelto en el futuro dentro del ámbito estrictamente regional, para que de ellas quede excluido todo intento de injerencia ajena a los legítimos intereses del continente africano” (Naciones Unidas, 1960: ítem 142).

Del mismo modo, y ya con el proceso de descolonización muy avanzado, los representantes argentinos destacaron con mayor fuerza tres casos particulares, las colonias portuguesas de Angola, Mozambique y Guinea Portuguesa (actual Guinea-Bissau), por ser situaciones coloniales que no evolucionaban favorablemente hacia la independencia. Probablemente este énfasis tenía relación con el bajo perfil de la relación con Portugal y con la crítica internacional general elevada contra Lisboa y los últimos resabios del colonialismo. Entre estos se incluía también al régimen ilegal de Rodhesia²² y el

22 Donde la mayoría estaba oprimida por la minoría y cuyo gobierno había sido desconocido internacionalmente, incluso por la ex metrópoli. Esta situación se resolvió en 1980, con la independencia de Rodhesia, desde entonces Zimbabwe.

mantenimiento en Namibia de una administración al margen de las resoluciones de la Asamblea General, “que ocupa ilegalmente dicho territorio” (Naciones Unidas, 1968: 12), habiendo informado el gobierno argentino a Sudáfrica que “la República Argentina oficialmente no reconoce ninguna autoridad de Sudáfrica respecto de Namibia” (Naciones Unidas, 1971: 5).

De esta manera se intentaba dejar explícito que:

esta solidaridad activa de la República se ha evidenciado en distintos foros internacionales y ha determinado el reconocimiento de nuevos estados y el establecimiento de relaciones diplomáticas con numerosos países en todas las latitudes. Ello es testimonio elocuente de nuestra voluntad de expandir al máximo nuestro panorama internacional y de crear un diálogo constructivo con todos los ámbitos geográficos y políticos, superando definitivamente esquemas ideológicos y parcializaciones u omisiones del pasado (Naciones Unidas, 1975).

En cuanto al racismo²³, el gobierno argentino ve como verdadera rémora que la comunidad internacional aún no haya podido erradicar la discriminación racial de cualquier tipo que sea y en cualquier forma que se presente. El discurso “anti-discriminación racial” va entonces a convertirse en uno de los temas mencionados por todos los cancilleres en la Asamblea General, mostrando una real preocupación por las situaciones en África meridional –Namibia, Rodhesia y Sudáfrica– ya que:

las prácticas del *apartheid* en África meridional incorporan al colonialismo una de sus expresiones más condenables: la de un racismo inhumano y perimido al que se le ha asignado jerarquía de institución. De esta manera, el gobierno de Sudáfrica menosprecia los más elementales derechos humanos que esta organización mundial de naciones ha consagrado desde sus comienzos.

Por tanto,

el gobierno argentino se solidariza con los millares de seres humanos víctimas del *apartheid* y con quienes luchan para erradicarlo y dará evidencia en toda instancia apropiada, de su voluntad de cooperar activamente en el esfuerzo internacional dirigido a poner término a esta situación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1973: 144).

23 La posición específica frente al tema sudafricano será tratada en los Capítulos 5 y 6.

Con referencia a la cuestión Malvinas, no fue fácil para los sucesivos gobiernos argentinos conseguir en la Asamblea General los votos africanos a favor de sus reivindicaciones.

Aunque hasta 1973 las abstenciones provinieron de los países europeos occidentales, cuando Gran Bretaña inició la etapa conflictiva con su primer voto negativo en 1976, los países africanos –con vinculaciones fuertes con su ex metrópoli– comenzaron a abstenerse.

Sin embargo, hasta el conflicto armado de 1982, sólo se habían presentado cinco abstenciones africanas (Gambia, Kenia, Malawi, Sierra Leona y Zaire) y ningún voto negativo. En cambio, a partir de entonces se incrementó el número de abstenciones, ausencias y votos negativos de los estados africanos, quienes argumentaron en general su oposición al colonialismo, pero también al uso de la fuerza. Detrás de estas afirmaciones pueden percibirse las presiones de Gran Bretaña y los miembros de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). La abstención más significativa fue la de Mauricio, en tanto este país sufre una similar situación colonial, pues en 1968 los habitantes del Archipiélago de Chagos fueron trasladados por la fuerza por los británicos para arrendar la isla de Diego García a EE.UU. para la instalación de una base militar.

LOS ASPECTOS COMERCIALES

Las posibilidades de ampliar mercados no estuvieron ausentes en la aproximación a los estados africanos, como puede deducirse de las misiones comerciales enviadas. Aunque su organización tuviese mucho de improvisación y no se realizaran demasiadas actividades para la promoción de las exportaciones, se reconocía que las políticas agrícolas proteccionistas de la CEE debían llevar a Argentina a explorar nuevas oportunidades para colocar su producción agropecuaria. Sin embargo, no se puede establecer una relación directa entre los impulsos con objetivos diplomáticos o comerciales y las fluctuaciones del comercio exterior argentino-africano, que respondieron más a necesidades u oportunidades puntuales y al grado de activismo de actores privados nacionales o transnacionales. Por ejemplo, aunque la crisis energética de la década del setenta no afectó sustancialmente a Argentina por ser un país productor de petróleo, se produjeron compras a los estados africanos proveedores de hidrocarburos, pues la producción africana brindaba un tipo de petróleo no extraído en el país.

Las primeras experiencias comerciales argentinas con estados africanos se iniciaron con los países de África del Norte y con Sudáfrica, extendiéndose posteriormente a los otros estados de África Subsahariana a medida que accedían a la independencia, razón por la

cual la década del sesenta no muestra cifras significativas²⁴. Durante la década del setenta las exportaciones argentinas a África tuvieron un promedio de casi un 4% del total exportado al mundo, con un punto máximo de 6,23%, en 1975. Si se toma como base el año 1970, es notable el crecimiento sustentado en la década, ya que de 19 millones de dólares se pasó a 296 millones; es decir, se multiplicó por 15 (ver Cuadro 5). En lo que se refiere a las importaciones, estas presentaron un promedio de 3% respecto a los totales, con un pico en 1974 de casi 8%. Aunque mucho más erráticas que las exportaciones, si se considera el año 1970 con 11 millones de dólares, los montos ascendieron en 1974 hasta 278 millones, descendieron en 1977 hasta 63 millones, y terminaron en 1979 con 290 millones (ver Cuadro 6).

Para la década del ochenta las exportaciones a África promediaron un 4% de las totales, con un pico de 5,4% en 1983, manteniéndose los montos más o menos constantes. Las importaciones, en tanto, descendieron, no llegando al 1% de promedio, con un máximo del 1,40% en 1980 y con montos mucho más erráticos. El impulso africano de Alfonsín no se vio reflejado en incrementos sustanciales de los montos comerciados.

La evolución de las relaciones comerciales de Argentina con los estados africanos durante este período permite señalar una serie de apreciaciones. En primer lugar, la incidencia del comercio argentino-africano en el comercio total de Argentina fue mínima, con tendencia ascendente. Con montos fluctuantes, muestra una relación incipiente, con bajo valor absoluto y con un nivel y dinamismo bastante inferiores a los del intercambio Brasil-África. En segundo lugar, la balanza comercial, equilibrada durante las dos primeras décadas, fue más favorable a Argentina en la década del ochenta. Se exportó más a África del Norte que a África Subsahariana, y se importó más de Sudáfrica que del resto de los países africanos. En cuanto a las exportaciones, carnes y preparados constituyeron junto con los cereales los sectores más importantes, aunque se observa un tímido avance vinculado a la industria agroalimenticia, esto es, ventas de cámaras frigoríficas, maquinaria agrícola, panificadoras mecánicas, etcétera. Los montos de las exportaciones muestran puntos de discontinuidad marcada, pero cuando se

24 Las cifras del comercio exterior argentino-africano han sido obtenidas de los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Por principales países consideré aquellos con montos superiores a un millón de dólares, durante por lo menos dos años, en las exportaciones y en las importaciones. Aunque en el caso argentino en las estadísticas de las exportaciones a África se consignan las destinadas a "territorios vinculados a Gran Bretaña, a España y a Francia" durante la década del sesenta, estas no fueron consideradas por no encontrarse especificado el destino final.

analizan como porcentaje de las exportaciones totales de Argentina, las variaciones no son tan bruscas. Hasta la década del ochenta, las importaciones de África estaban dominadas por el petróleo (casi en un 80% de Gabón, Congo, Angola y Nigeria) y minerales metalúrgicos (principalmente de Sudáfrica, Túnez, Zaire –hoy República Democrática del Congo– y Zimbabwe), y en menor porcentaje por la madera (Camerún, Congo, Costa de Marfil, República Centroafricana y Zaire); Sudáfrica se ha mantenido como el principal vendedor africano. Por último, existe gran diferencia entre los mayores vendedores africanos y el resto, mostrando importantes altibajos, en general derivados de las fluctuaciones en la importación de petróleo y aluminio.

A pesar de que Argentina no ha tenido un impulso comercial con la fuerza y el respaldo de Brasil, entre 1970-1980 aparecieron una serie de informes, principalmente de actores privados, que intentaban dar cuenta de los problemas presentados en la aproximación comercial con los estados africanos. Estos no diferían mucho de las dificultades planteadas en Brasil, producto de los escasos contactos Sur-Sur. Así, se mencionaban como obstáculos los fuertes nexos verticales con las ex metrópolis, basados en la competitividad de las exportaciones europeas, la eficiencia y regularidad en las líneas de transporte norte-sur y las posibilidades de financiamiento; la ausencia de una apropiada información comercial y el desconocimiento mutuo; la inconvertibilidad de las monedas; las dificultades en las comunicaciones; y la competencia con Brasil.

También en esos mismos años, unas pocas empresas argentinas se aproximaron a los países africanos para brindar servicios de consultoría y asistencia técnica, a pedido de instituciones oficiales de los países africanos y solicitando financiamiento de organismos internacionales (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF–, Banco Africano de Desarrollo –BAD–). El caso más conocido es el de la consultora LATINOCONSULT, que luego de una importante experiencia en América Latina decidió incursionar en África a partir de la década del setenta, realizando informes de factibilidad y puesta en marcha de estructuras ganaderas y explotaciones agropecuarias en Costa de Marfil, Senegal, Zaire, Liberia y Guinea, la instalación y gestión de un matadero frigorífico en Nigeria, y el sistema de abastecimiento de agua potable y provisión de energía eléctrica en Zaire. El emprendimiento de mayor envergadura fue la realización del anteproyecto, proyecto ejecutivo y dirección de obra del Hospital Central de Abidján, el cual, por razones de política interna de Costa de Marfil, no pudo finalizarse (el anteproyecto fue financiado por el Banco Central de la República Argentina).

Durante esos años se sostenía que Argentina –por aprendizaje y por adaptación a los requerimientos y a las condiciones económicas y culturales propias– tenía un acervo de conocimientos técnicos que habilitaba a muchas empresas para aportar capacidad de producción

y servicio a otros países²⁵. Para acompañarlas, el gobierno argentino acordó en 1975 la adhesión al Fondo Africano de Desarrollo (FAD) (*La Capital*, 1975) en ocasión de un viaje a Buenos Aires del presidente del BAD, Abdelwahab Labidi, pero esta sólo se efectivizó en 1978, cuando el Ministerio de Economía dispuso la partida necesaria para su inclusión plena²⁶.

LA VARIABLE ESTRATÉGICO-MILITAR

Las cuestiones de seguridad adquirieron un peso sustancial durante los gobiernos militares que se sucedieron en el período bajo análisis, y en particular entre 1976 y 1983 con el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, cuando se produjo una militarización de la política exterior argentina (Lechini, 1995: 24) a través de la llamada diplomacia militar, basada en el anticomunismo extremo. En ese contexto, geopolítica y anticomunismo ayudaron a darles nombre y apellido a aliados y enemigos de adentro y afuera (Russell, 1996: 79). La ideología, nacionalista y anticomunista, fue utilizada para legitimar la relación entre los medios empleados y los fines. El mundo fue percibido como el lugar donde se desarrollaba una guerra global y sin fronteras entre dos sistemas de vida y de valores irreductibles.

El Atlántico Sur fue percibido como un espacio donde podía disminuirse la disputa Este-Oeste, escenario principalísimo para alcanzar la hegemonía mundial por su vital importancia geo-vial y su extraordinario valor económico. Lo que ocurriese en los países africanos de la costa oriental no podía desatenderse, tal como lo revelan las palabras del canciller Montes en los ámbitos externo e interno. Así, en la Asamblea General de Naciones Unidas anunciaba:

Esta posición universalista se ve finalmente reforzada por el hecho que compartimos con el continente africano no sólo problemas co-

25 Esta acumulación de tecnología intermedia fue el resultado de la asimilación de conocimientos aportados por la radicación de empresas extranjeras, la incorporación de tecnologías originadas en países desarrollados, empresarios innovadores, y cuadros y mano de obra calificada con capacidad técnica elevada e ingeniosa. Sin embargo, en las operaciones desarrolladas en África Occidental se detectó “la ausencia e insuficiencia de canales de comercialización, transporte y financiamiento”, destacándose además que esa actividad no era comparable con el desempeño de Brasil en la región (CARI, 1980: 25).

26 Fue autorizado el ingreso de Argentina al FAD por la Ley 21.787 de mayo de 1978 con un aporte de 2.222.222 dólares por “razones geopolíticas, comerciales y financieras, que hacen conveniente e impostergable el ingreso de nuestro país al mencionado organismo para evitar, por un lado, las consecuencias desfavorables emergentes de la no participación en el mismo y, por el otro, para aprovechar al máximo las ventajas que supone el ingreso a esa institución” (*La Nación*, 1978b).

munes, sino un océano que es ruta obligada de nuestro potencial económico, siendo por ende un objetivo de nuestra política exterior preservarlo de todo conflicto ya que lo que ocurra en África no puede dejarnos indiferentes (Naciones Unidas, 1977: 68-70).

En tanto, en Buenos Aires, expresaba:

la cambiante situación en ese continente sin duda puede afectar un ámbito geopolítico de sensible interés para Argentina, como es el océano Atlántico. De allí que nuestros esfuerzos estén dirigidos a alentar, por todos los medios a nuestro alcance, que las nuevas naciones africanas se robustezcan y consoliden, ante las aspiraciones hegemónicas de potencias extracontinentales (Montes, 1977).

En consecuencia, la idea de un pacto de seguridad en el Atlántico Sur para contener la amenaza comunista y con la inclusión de Sudáfrica fue una cuestión muy acariciada por los militares en el poder, en particular cuando la Marina –en una división de las áreas de influencia– estuvo a cargo de la Cancillería. Sin embargo, esta idea nunca llegó a concretarse, fundamentalmente por la negativa brasileña. Pero la relación con Sudáfrica gozó de instancias muy fructíferas, tanto a nivel de las relaciones bilaterales político-diplomáticas como comerciales, tema que se abordará específicamente en el Capítulo 5.

Brasil no sólo rechazó la idea de un pacto de seguridad en el Atlántico Sur, sino que en la década del ochenta logró concretar su propuesta de declarar el Atlántico Sur como Zona de Paz y de Cooperación por la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 27 octubre de 1986. Como señala Mourão (1987: 1),

la resolución es, sin duda, un acto de voluntad de la diplomacia brasileña que apunta, a largo plazo, a la implementación de un sistema de cooperación horizontal que contribuya al equilibrio y a la paz en la región y, en el plano marítimo propiamente dicho, a la eventual firma de tratados específicos.

La Zona de Paz pertenece a ciertos regímenes comprensivos que, aunque no han sido totalmente definidos por el derecho internacional, pueden ser conceptualizados como:

una región geográfica –concebida con la misma elasticidad y relativismo que el concepto de región utilizado en materia de proscripción zonal de las armas nucleares– en que los estados que se incluyen en ella, habida cuenta de las características de la región, reafirman su compromiso de no recurrir al empleo de la fuerza para resolver los conflictos que puedan existir, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional actual, en que se conviene desacelerar la carrera armamentista, en que se prohíbe

el uso bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y en que las potencias externas a la región se comprometen a no servirse de esa Zona para sus objetivos bélicos o armamentistas, de manera directa ni indirecta, en especial mediante la eliminación de las bases militares y de toda otra actividad que signifique una presencia armada permanente (Gros Espiell, 1988: 7).

Por tanto, con la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS)²⁷ se apuntaba a reunir a los países del Atlántico Sur para prevenir la creciente militarización de la región, porque a comienzos de la década del ochenta el Atlántico Sur fue escenario de algunos conflictos que contaron con la participación de potencias extra-regionales. En la costa occidental, en 1982 la histórica disputa entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas se transformó en un conflicto armado de grandes proporciones. En la costa africana, la guerra civil angoleña mostraba el involucramiento directo y encubierto de las dos superpotencias. La presencia en Sudáfrica del gobierno blanco racista –sospechoso de tener capacidades nucleares– e intransigente –para otorgar la independencia de Namibia y producir cambios hacia un proceso de democratización interna– también constituía focos de permanente inestabilidad, que se conjugaban con el temor al posible expansionismo soviético en el Atlántico Sur.

La declaración respaldaba la posición de mantener el Atlántico Sur fuera del marco de la confrontación Este-Oeste a través de la no militarización de la región, y exhortaba a los estados militarmente importantes a la reducción eventual de la fuerza militar, la eliminación de la presencia nuclear y la definición de mecanismos para intensificar la cooperación, la seguridad, la paz y el desarrollo, considerando que estas cuestiones están relacionadas y son inseparables. En este marco, el fin de la discriminación racial y la independencia de Namibia eran percibidas como condiciones esenciales para garantizar la paz y la seguridad del Atlántico Sur.

A partir de la aprobación de la Resolución se realizaron reuniones a pedido de la Secretaría General de las Naciones Unidas a fin de avanzar en las múltiples posibilidades de cooperación y de dar un contenido preciso a la resolución original. Paralelamente, la Asamblea General fue adoptando resoluciones que incorporaban las decisiones de las reuniones. De este modo, Brasilia acogió la siguiente reunión

27 Los estados-miembros son Argentina, Angola, Benin, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uruguay y Zaire.

en 1988. Argentina, por su parte, ya con el gobierno democrático de Alfonsín, acompañó la iniciativa brasileña tanto en la propuesta como en las votaciones.

Finalmente, para cerrar este período, se puede concluir que a pesar del bajo perfil de los estados africanos en los diseños de política exterior, los sucesivos gobiernos argentinos tomaron algunas iniciativas que por ser aisladas no construyeron una estrategia que pudiera generar una relevante masa crítica de vinculaciones. Estos impulsos se gestaron en general desde Buenos Aires, tanto durante gobiernos civiles como militares, con objetivos político-diplomáticos, comerciales o estratégico-militares.

En los objetivos políticos, el acercamiento a los estados africanos estuvo vinculado a sumar votos para defender la posición argentina en la cuestión de las islas Malvinas o aunar esfuerzos para constituir un grupo de países que pudiera ejercer alguna presión en términos de un reordenamiento internacional más equitativo, que tuviera en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Hubo decisiones políticas –enmarcadas en el principio de la universalidad de las relaciones externas– que llevaron a la creación progresiva de embajadas, las cuales, por estar en países que no figuraban en las prioridades externas, quedaron a merced de la buena voluntad e iniciativa de los funcionarios a cargo, desperdiciándose ámbitos valiosos para promover el estrechamiento de las relaciones bilaterales.

Los objetivos comerciales estuvieron presentes en casi todos los impulsos, producto de la necesidad argentina de conseguir nuevos mercados, pero las misiones enviadas no se enmarcaron en estrategias o políticas de promoción comercial, por lo cual se superpusieron, mostrando una marcada desconexión y pérdida de esfuerzos. Los altibajos en la relación comercial fueron el resultado de la acción de actores privados y no de una política comercial establecida. Los objetivos estratégicos se enmarcaron en el esquema de la Guerra Fría, y fueron promovidos por los diferentes gobiernos militares que priorizaron la relación con Sudáfrica sin cuestionar el *apartheid*.

El impulso más intenso con objetivos político-diplomáticos y comerciales se produjo durante la presidencia de Alfonsín, elaborándose esta vez un diseño que comenzó a implementarse pero se desvaneció por la falta de continuidad durante la administración de Menem.